Bijlage 2

Beleidsreactie op het onderzoek naar beleefde regeldruk onder leraren en focusgroepgesprekken

In 2012 is een uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar wat bekend is over beleefde regeldruk onder leraren in relatie tot hun professionaliteit.[1] Als vervolg hierop zijn in het najaar van 2012 een aantal focusgroepsgesprekken gevoerd met leraren en schoolleiders uit po, vo en mbo. Het doel van deze gesprekken was om de actuele stand van zaken te peilen en om de resultaten van het literatuuronderzoek te kunnen vertalen naar beleidsrichtingen. Er zijn geen vervolggesprekken gevoerd met ho-docenten, omdat uit het onderzoek blijkt dat de door ho-docenten ervaren regeldruk een andere invalshoek heeft. Zij noemen andere factoren en irritaties dan leraren uit po, vo en mbo, zoals de interne organisatie en het niveau van instromende studenten. De genoemde punten worden onder meer opgepakt in de Strategische agenda "Kwaliteit in verscheidenheid".[2]

Actal, het onafhankelijk adviescollege toetsing regeldruk, brengt op verzoek van OCW, eveneens een advies uit over beleefde regeldruk in het onderwijs, naar aanleiding van beide rapporten. Dit advies stuurt Actal tegelijk met deze brief naar uw Kamer.

Hieronder volgt onze beleidsreactie op het onderzoek en de focusgroepsgesprekken. Hierin komen onderdelen uit de aanbevelingen van Actal aan de orde.

De inhoud en aanbevelingen van het onderzoek en de focusgroepsgesprekken
In alle onderzochte sectoren (po, vo, mbo) hebben leraren last van regeldruk. Het probleem is het grootst in het mbo. Regeldruk vatten leraren breed op: het gaat om administratieve taken, werkdruk, het gevoel aan (te) hoge verwachtingen te moeten voldoen en het gevoel geconfronteerd te worden met steeds wisselend beleid. Ook onbegrip over beleid, van OCW of van het eigen bestuur of management, kan leiden tot het voelen van regeldruk. De klachten over bureaucratie en regeldruk zijn vooral een metafoor voor het gevoel van leraren dat het in het onderwijs niet meer om het onderwijs gaat. Leraren houden vaak intens van hun vak. Mede daardoor leeft bij hen sterk de indruk dat zij niet in die mate aan hun werk toekomen als zij graag zouden willen. Als schuldigen voor dit probleem worden OCW, maar ook besturen, schoolleiders en anderen aangewezen.

Tijdens de focusgroepsgesprekken zijn met groepen leraren en schoolleiders vijf beleidsrichtingen van OCW besproken die beogen de onderwijskwaliteit te verbeteren en de ervaren regeldruk terug te dringen. Deze beleidsrichtingen zijn: versterking van professionele ruimte van leraren; professionalisering van schoolleiders en versterking van het onderwijskundig leiderschap en HRM; stimuleren van peer review; invoering van het lerarenregister en experimenten met meer ruimte voor scholen.

De vijf beleidsrichtingen worden over het algemeen redelijk positief beoordeeld. De leraren en schoolleiders zijn vooral positief over peer review, de mogelijkheid om met collega-leraren de eigen lespraktijk te bespreken en elkaar feedback te geven. Schoolleiders kunnen leraren in staat stellen dergelijke professionaliserings-activiteiten op te zetten, zodat een professionele leergemeenschap

---

[1] Zie: E. Klaster, B&A, 'Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren' (2012). Zie hierover de brief aan de Tweede Kamer dd 6 juli 2012. Kamerstuk 33000-VIII nr. 216.

[2] In het rapport Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren wordt het niveau van instroom van de studenten door docenten in het hoger onderwijs als aandachtspunt naar voren gebracht. In het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid staan maatregelen die hieraan tegemoet komen:

a. betere doorstroming mbo-hbo door nadere vooropleidingseisen;
b. bijzondere nadere vooropleidingseisen voor de pabo;
c. universiteiten mogen toelatingseisen stellen aan instromers met een hbo-propedeuse.

Voor a en b geldt dat dit wetsvoorstel er een haakje voor bevat, maar dat de uitwerking in lagere regelgeving nog volgt. Voor c is geen lagere regelgeving nodig, want universiteiten mogen zelf bepalen wat ze van deze studenten eisen, op voorwaarde dat het gaat om kennis/inzicht/vaardigheden die kunnen zijn opgedaan in een vooropleiding (vwo/havo/hbo-propedeuse).

ontstaat. Over het lerarenregister zijn de leraren minder positief; zij vrezen hierbij meer papierwinkel.

In een afsluitend gesprek hebben wij met de leraren en schoolleiders twee richtingswijzers voor toekomstig beleid geformuleerd:

- Ten eerste: "Geef ruimte". Leraren willen ruimte om te doen wat ze met passie nastreven: tijd voor echte aandacht voor onderwijs en leerlingen. Dit is tevens een door Actal aangedragen aandachtspunt.
- Ten tweede: "Accentueer ook wat goed gaat in het onderwijs". Het imago van het docentschap heeft de laatste 20 á 30 jaar een flinke deuk opgelopen. Op dit moment is er vooral oog voor wat er mis gaat in het onderwijs, zo is de ervaring van veel docenten. OCW kan helpen door goed docentschap meer zichtbaar te maken.

Ondersteuning resultaten
Dit voorjaar zijn wederom gesprekken gevoerd met leraren. Dit keer om met hen te praten over de toekomst van het leraarschap. In deze gesprekken werden de resultaten uit het focusgroepenonderzoek bevestigd. Ook hier werd door de leraren duidelijk de wens en de ambitie uitgesproken om te komen tot een professionele leergemeenschap. Leraren geven aan meer van en met elkaar te willen leren. Schoolbesturen en schoolleiders moeten de ruimte en de prikkels krijgen om dit te realiseren.

Algemene reactie op uitkomsten onderzoek en focusgroepen
OCW beschouwt de last die leraren ervaren als gevolg van regeldruk als een serieus probleem dat moet worden aangepakt. Het gevoel dat leraren onvoldoende zeggen toe te komen aan wat zij belangrijk vinden in hun werk, vatten we op als een belangrijk signaal.

Op de achtergrond van de hoge ervaren regeldruk speelt een rol dat het lerarenberoep de afgelopen decennia sterk veranderd is. Er worden meer en hogere eisen gesteld aan leraren, als gevolg van diverse maatschappelijke veranderingen. Ook de context waarbinnen leraren hun werk moeten doen, is aanmerkelijk complexer geworden. Enigszins zwart wit gesteld: was de leraar voorheen koning in de klas met als enige communicatiemomenten drie keer per jaar een lijstje met cijfers en een of twee ouderavonden; nu wordt een leraar geacht zich te houden aan tal van afspraken en regels. Ook moet hij zich over zijn werkwijze en resultaten verantwoorden, zowel intern als extern, aan ouders en andere externe partijen. Ter illustratie: vroeger ging een leraar op reis met een groep leerlingen en hoefde hij zich daarover nauwelijks te verantwoorden. Tegenwoordig moet vooraf goed worden nagedacht over zaken als veiligheid, alcoholgebruik en moet een ouderavond vooraf worden georganiseerd om ouders te informeren over de reis.

Deze ontwikkelingen zijn onomkeerbaar; ze noodzaken ertoe om zaken goed te organiseren, zowel binnen instellingen als bij de overheid. Ze vragen bovendien om sterke, professionele leraren die op basis van eigen standaarden hun werk kunnen vormgeven.[3] Om leraren zo goed mogelijk toe te rusten, zet OCW in op verdere professionalisering van leraren en schoolleiders en op verbetering van de opleiding van aankomende leraren.

Te zetten stappen voor vervolg
OCW neemt een aantal maatregelen om de meetbare en merkbare regeldruk op scholen en instellingen terug te dringen. Leraren en docenten zullen daarvan eveneens effecten merken. Maatregelen betreffen bijvoorbeeld het schrappen van de landelijke indicatiestelling voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en voor het verkrijgen van een rugzak. Dit vermindert de hoeveelheid administratief werk rondom zorgleerlingen. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijkheden voor vereenvoudiging en verruiming van de regels voor onderwijstijd in het vo. De toezichtlast in het mbo wordt beperkter, doordat toezicht op naleving van de urennorm zal worden opgenomen in het reguliere toezicht op de onderwijskwaliteit. Er zullen daardoor geen aparte

[3] Noordegraaf, M. & Steijn, A.J. (Eds.). (2013). Professionals under pressure. The reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services.

themaonderzoeken naar onderwijstijd meer plaatsvinden.[4] OCW gaat bovendien met scholen en instellingen in gesprek over het terugdringen van regeldruk voor hun eigen professionals.

Om specifiek ervaren regeldruk *onder leraren* terug te dringen en mogelijk ook daarachterliggende gevoelens van onvrede onder leraren te verminderen, neemt OCW in aanvulling hierop enkele gerichte maatregelen. De te nemen maatregelen zijn geordend aan de hand van de twee richtingwijzers uit het rapport: "Geef ruimte" en "Accentueer ook wat goed gaat in het onderwijs".

"Geef ruimte":

1. Meer ruimte voor leraren door versterking van de professionaliteit van leraren

OCW zet al enige jaren in op verdere professionalisering van leraren, onder meer door middel van de lerarenbeurs. Ook wordt geïnvesteerd in verbetering van de opleiding van aankomende leraren. Scholen worden bovendien gestimuleerd om zich te ontwikkelen in de richting van een professionele leergemeenschap, onder meer via het stimuleren van peer review. Leraren die deel uitmaken van een professionele leergemeenschap, hebben een sterker vertrouwen in eigen kunnen en ervaren meer plezier in hun werk.[5] Dit in belangrijke mate omdat zij beter in staat zijn zelf hun onderwijs vorm te geven en zelf keuzes te maken over hun werk.

Uit eerder onderzoek (B&A, 2012) bleek dat de ervaren regeldruk annex werkdruk sterk samenhangt met hoe leraren hun professionaliteit opvatten (wat hoort bij je werk en wat niet). Wanneer leraren groeien in hun professionaliteit, hebben zij minder last van regeldruk. Een sterkere professionele attitude stelt leraren beter in staat om prioriteiten te stellen en daaraan vast te houden.

Interne en externe regelgeving over de wijze waarop leraren zich moeten verantwoorden over hun handelen veroorzaakt een deel van de werkdruk voor leraren, zoals ook recent naar voren kwam uit het onderzoek van de CNV Onderwijs. Wij willen, samen met het onderwijsveld, voorstellen uitwerken hoe deze verplichtingen kunnen worden verminderd. Naast die voorstellen ter vermindering van verplichtingen, willen wij ook nog op andere manieren bekijken hoe we de werkdruk van leraren kunnen verminderen. Wij komen daar op terug bij de Lerarenagenda die wij komende oktober aan uw Kamer aanbieden. Het onderzoek van CNV Onderwijs zullen we daar ook bij betrekken.

2. Meer ruimte voor leraren door voortzetting van verdere professionalisering van schoolleiders/ schoolmanagement

Professionele schoolleiders vervullen een belangrijke rol als het gaat om regeldruk. Zij hebben tot taak te zorgen voor de juiste omstandigheden waaronder leraren hun werk kunnen doen en te zorgen voor voldoende faciliteiten. Verder dienen zij kritisch te blijven op regeldruk die door het bestuur en management van de school of instelling wordt veroorzaakt.

Taak- en functiedifferentiatie Schoolleiders kunnen bijdragen aan verminderen door invoering van taak- en functiedifferentiatie binnen de schoolorganisatie. Beide geven ruimte aan leraren om zich te specialiseren in zaken waarmee zij affiniteit hebben. Dit versterkt het werkplezier.

Anders dan het advies van Actal suggereert, zijn functie- en taakdifferentiatie al geruime tijd formeel mogelijk binnen onderwijs. Ze worden echter nog altijd onvoldoende benut mede als gevolg van een sterke gelijkheidscultuur. Deze situatie doet een groot beroep op de leiderschapscapaciteiten van schoolleiders.

[4] Zie brief aan de Tweede Kamer, dd 30 januari 2013. Kamerstuk: 33187 nr. 15

[5] Vieluf S., et al. (2012), Teaching Practices and Pedagogical Innovation: Evidence from TALIS, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264123540-en

3. Meer ruimte voor leraren door ondersteuning van werkprocessen

OCW wil de werkprocessen van leraren in po en vo beter laten ondersteunen door middel van gerichte toepassing van ICT. In publiek-private samenwerking wordt er bijvoorbeeld gewerkt aan het versimpelen van gegevensoverdracht tussen scholen, gestandaardiseerde uitwisseling van gegevens over leerlingprestaties en een efficiëntere toegang tot digitale leermiddelen.

Daarnaast wordt op verschillende manieren gewerkt aan het vergroten van de deskundigheid en professionaliteit van leraren op het gebied van het omgaan met verschillen. Met de sectororganisaties zijn hierover bestuursakkoorden afgesloten. Concreet wordt ernaar gestreefd dat de bekwaamheid van leraren in het primair onderwijs dit jaar op orde is, als het gaat om afstemmen van onderwijs op verschillen binnen de klas. 'School aan Zet' speelt een belangrijke rol in het ondersteunen van scholen bij het realiseren van de doelstellingen. De SLO, de opleidingen en verschillende experts bezien op welke wijze de verdergaande ontwikkeling van beginnende leerkrachten voor wat betreft het omgaan met verschillen tussen leerlingen versterkt kan worden. Verder subsidieert OCW verschillende projecten op het terrein van het omgaan met verschillen op specifieke leergebieden, zoals rekenen en taal. Om van de ervaringen van leerkrachten te leren, worden de komende tijd goede voorbeelden verzameld en op de website Passend Onderwijs geplaatst. Het kan hierbij gaan om juridische informatie of ontwikkelde tools, maar ook om informatie en ondersteuning die de partijen in het veld bieden.

4. Meer ruimte voor leraren door te zorgen voor meer flexibiliteit binnen schoolorganisaties

OCW streeft naar meer flexibiliteit binnen schoolorganisaties, onder andere via modernisering van de huidige arbeidsvoorwaarden. Het gaat om arbeidsvoorwaarden die stimuleren tot verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau van leraren, die ruimte bieden voor intercollegiale reflectie, die mobiliteit ondersteunen en aansluiten bij bredere cao-ontwikkelingen, zoals in de sociale zekerheid. Meer flexibiliteit stelt schoolleiders in staat om bij de verdeling van functies en taken meer rekening te houden met sterke kanten en specialismen van teamleden. Kunnen doen waar je sterke kanten liggen, geeft ruimte en voorkomt gevoelens van werkdruk c.q. regeldruk.

5. Minder ervaren regeldruk door als OCW eigen beleid beter te communiceren en te spiegelen, ook aan leraren

OCW gaar meer investeren in de communicatie met leraren, zowel bij beleidsontwikkeling (wat speelt er, wie kan wat doen?) als over uitvoering en evaluatie van beleid (wat merkt u ervan, waar kan het beter, wat moet anders?). Dit om ervoor te zorgen dat beleid beter aansluit op de onderwijspraktijk.

Uit het onderzoek onder leraren blijkt dat onduidelijkheid en onvrede over beleid een belangrijke veroorzaker is van beleefde regeldruk. We gaan daarom duidelijker uitleggen hoe voorgestelde maatregelen bijdragen aan een betere onderwijskwaliteit. Dit kan bijvoorbeeld gaan over: welke regels gelden en welke regelgeving is inmiddels verouderd? Op welke zaken let de Inspectie precies? Zo blijkt uit het onderzoek dat in het veld nogal wat eisen of regels ten onrechte worden toegeschreven aan de Inspectie, bijvoorbeeld het detailniveau van het handelingsplan of van de eisen ten aanzien van het vastleggen van leerlinggegevens.

Voorlichting werkwijze Onderwijsinspectie De Inspectie gaat structurele voorlichting verzorgen op de pabo's, de lerarenopleidingen en opleidingen voor schoolleiders, zodat aankomende leraren en schoolleiders beter bekend zijn met de werkwijze van de inspectie en wat zij daarvan kunnen verwachten.

De gesprekken die OCW tot nu toe heeft gevoerd met leraren, waren leerzaam en constructief zowel voor de leraren als de beleidsmakers. Het voornemen is om in ieder geval meer omvangrijke, substantiële maatregelen met een steeds wisselende groep van leraren en schoolleiders te bespreken.

"Accentueer ook wat goed gaat in het onderwijs":

6. Goed onderwijs beter zichtbaar maken

Basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs kunnen sinds 2012 meedingen naar het predicaat 'Excellente School'. Op voordracht van een jury verleent OCW een aantal zeer goede scholen dit predicaat. Met dit predicaat krijgen zeer goed presterende scholen de maatschappelijke zichtbaarheid en waardering die ze verdienen.[6] Daarnaast gaat de Onderwijsinspectie haar toezicht differentiëren. Dat houdt in dat er meer categorieën komen boven de ondergrens van basiskwaliteit. Hierdoor wordt beter zichtbaar welke scholen, afdelingen en opleidingen méér dan basiskwaliteit bieden.

7. En goed leraarschap beter zichtbaar maken

Goed leraarschap wordt zichtbaar gemaakt met de jaarlijkse verkiezing van de 'Leraar van het jaar'. Elk jaar wordt door een onafhankelijke jury op de 'Dag van de Leraar' de 'Leraar van het jaar' gekozen, voor vier sectoren (po, vo, mbo en so) één. De leraren vervullen een jaar lang de rol van ambassadeur van het leraarschap.[7]

In het najaar zullen beleidsmedewerkers van OCW meelopen met leraren om een nauwkeuriger beeld te krijgen van hun werkzaamheden en ervaren regeldruk onder hen. Dit kan aangrijpingspunten opleveren voor meer gerichte en sectorspecifieke maatregelen.

Beter zicht op taakbelasting van leraren

In het primair onderwijs is door een groot schoolbestuur een verkenning gestart naar de taakbelasting van leerkrachten. Leraren houden bij hoeveel tijd zij aan welke taken besteden. Hen is ook gevraagd hun werkzaamheden te ordenen naar bron of veroorzaker (van wie moet het) en te kwalificeren naar de mate waarin werkzaamheden bijdragen aan de ontwikkeling van het kind.

Als wij het als overheid hebben over regeldruk, denken leraren vaak aan werkdruk die zij ervaren. Uit onderzoek is bekend dat de werkdruk in het onderwijs al jaren relatief hoog is, terwijl leraren tegelijkertijd ook bijzonder tevreden zijn over hun werk. Om hier beter inzicht in te krijgen zal OCW in samenwerking met andere partijen een onderzoek laten uitvoeren naar oorzaken en aanpak van werkdruk. In dat onderzoek willen we onder meer kijken naar landen die erin slagen de werkdruk laag te houden en de lessen die we daaruit kunnen trekken voor Nederland.

De aanhoudend hoge werkdruk in het onderwijs vormt voor mij aanleiding om gerichte ambities te formuleren op het terrein van werkdruk, voor zover die niet veroorzaakt wordt door regeldruk. In de Lerarenagenda die dit najaar naar de Tweede Kamer wordt verstuurd, zal ik u hierover nader informeren.

Door langs verschillende lijnen stappen te zetten, wil OCW de beleefde regeldruk onder leraren terugbrengen. Enerzijds met enkele gerichte maatregelen om de regeldruk en administratieve lasten te verminderen die voortvloeien uit beleid en wet- en regelgeving vanuit OCW. Anderzijds door te zorgen voor meer ruimte voor leraren en voor versterking van de professionaliteit van leraren. Zodat we onze ambitie een stap dichterbij brengen, namelijk sterke professionals die in staat worden gesteld om vooral dat te doen wat zij goed kunnen en waar hun passie ligt, minder regeldruk ervaren.

[6] http://www.excellentescholen.nl/

[7] http://www.dagvandeleraar.nl/?nl/verkiezing/